

La Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 3 e 133, secondo comma, Cost., della legge della regione Marche 23 giugno 2014, n. 15, nella parte in cui, nel determinare il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la conseguente incorporazione in quello di Mondolfo, non ha esteso la possibilità di partecipare alla propedeutica consultazione referendaria all'intera popolazione residente nei due rispettivi territori.

Corte costituzionale, sentenza 25 settembre 2019, n. 214 – Pres. Lattanzi, Red. Zanon

Comuni – Variazioni territoriali – Legge regionale – Procedimento – Referendum consultivo – Individuazione popolazioni interessate – Questione infondata di costituzionalità

È infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento agli artt. 3 e 133, secondo comma, della Costituzione – della legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali), nella parte in cui la propedeutica consultazione referendaria non è estesa a tutti i residenti di Fano e Mondolfo ma è, piuttosto, limitata alle popolazioni dei due predetti comuni residenti nelle zone immediatamente contigue alla frazione di Marotta. (1)

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato non fondati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal Consiglio di Stato, con ordinanza 11 giugno 2018, n. 3614 (in *Comuni d'Italia*, 2018, fasc. 6, 128 (m), nonché oggetto della News US del 15 giugno 2018 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), in merito alla scelta regionale di limitare il referendum consultivo, per il distacco di una frazione dal Comune di Fano e la conseguente annessione a quello di Mondolfo, alle sole popolazioni dei due stessi comuni residenti nelle zone immediatamente contigue alla frazione oggetto di distacco. Dunque con esclusione delle restanti popolazioni residenti.

II. – La sottesa vicenda normativa e processuale è piuttosto complessa e può essere così sintetizzata:

- a) si tratta, nello specifico, del distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e della sua conseguente incorporazione nel Comune di Mondolfo. La disposizione applicabile è quella di cui all'art. 133, secondo comma Cost., a norma del quale *“La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”*;

- b) quanto alle “popolazioni interessate”, dopo una iniziale limitazione ai soli residenti della frazione di Marotta (limitazione non ritenuta *prima facie* legittima dal T.a.r. per le Marche con ordinanza cautelare n. 160 del 19 aprile 2013), la regione Marche, con delibera consiliare n. 87 del 22 ottobre 2013, circoscriveva il relativo ambito di consultazione ai cittadini dei due comuni (Fano e Mondolfo) residenti nelle aree immediatamente contigue a quella (frazione di Marotta) oggetto di variazione territoriale;
- c) questa seconda opzione referendaria veniva reputata legittima dal T.a.r. per le Marche con sentenza n. 660 del 18 settembre 2015. Tale decisione veniva appellata dinanzi al Consiglio di Stato il quale:
- c1) con sentenza non definitiva n. 3678 del 23 agosto 2016 accoglieva l’appello del Comune di Fano, dal momento che la consultazione preliminare avrebbe dovuto essere estesa a “tutta” la popolazione residente nei due comuni interessati dalla variazione territoriale in questione, e per l’effetto annullava la relativa delibera regionale di indizione referendaria. Tale decisione formava oggetto di conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Marche, davanti alla Corte costituzionale, per la ritenuta non spettanza allo Stato del potere giurisdizionale in merito al caso di specie;
 - c2) con coeva ordinanza n. 3679 del 23 agosto 2016 sollevava questione di legittimità costituzionale, per violazione dei principi di cui al citato art. 133, secondo comma, Cost., avverso la legge Regione Marche n. 15 del 23 giugno 2014 che, nelle more del giudizio amministrativo, aveva poi sancito la suddetta variazione territoriale;
- d) la Corte costituzionale, con sentenza n. 2 del 12 gennaio 2018 (in *Foro it.*, 2019, I, 420, nonché oggetto della News US del 22 gennaio 2018 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza):
- d1) affermava in via generale che la delibera di indizione del *referendum* consultivo, sino alla entrata in vigore della relativa legge regionale, può ben essere sindacata dal giudice amministrativo sulla base dei principi stabiliti al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale;
 - d2) riteneva altresì che, dopo la eventuale entrata in vigore della legge regionale (nelle more ossia del giudizio amministrativo ormai avviato), il giudice amministrativo non potrebbe più annullare la delibera di indizione del *referendum* ma, qualora si ipotizzi la sussistenza di taluni vizi propri di tale fase, deve piuttosto rimettere la questione davanti alla Corte costituzionale. E ciò dal momento che eventuali vizi della delibera referendaria si traducono in vizi del procedimento di formazione (vizi *in procedendo*) della legge regionale con cui si definisce la variazione territoriale;

- d3) dichiarava dunque che non spetta allo Stato – e per esso al Consiglio di Stato – l’annullamento degli atti del procedimento referendario all’indomani della entrata in vigore della connessa legge regione Marche n. 15 del 2014. Il Consiglio di Stato aveva infatti esercitato un sindacato in realtà spettante alla Corte costituzionale, e tanto proprio per via della entrata in vigore della suddetta legge regionale. Per l’effetto annullava la citata sentenza non definitiva del Consiglio di Stato n. 3678 del 23 agosto 2016;
- d4) dichiarava inammissibile l’ordinanza di rimessione dello stesso Consiglio di Stato dal momento che quest’ultimo non aveva per l’appunto provveduto a fornire una corretta ricostruzione del rapporto tra il sindacato del giudice amministrativo e quello del giudice costituzionale;
- e) a valle della richiamata decisione della Consulta, il Consiglio di Stato sollevava pertanto nuova questione di legittimità costituzionale, avverso la predetta legge regionale di variazione territoriale, con la menzionata ordinanza della quinta sezione n. 3614 del 2018. Il Consiglio di Stato metteva in evidenza che le “popolazioni interessate” dovevano coincidere con la totalità dei residenti dei due comuni interessati dalle operazioni di distacco/incorporazione, e ciò dal momento che non sussisterebbero le condizioni indicate dalla giurisprudenza costituzionale onde coinvolgere un più ristretto ambito delle rispettive popolazioni. Più in particolare, la situazione descritta nella delibera consiliare di indizione del *referendum* (frazione di Marotta a distanza minore dal centro di Mondolfo rispetto al centro di Fano) costituirebbe situazione riscontrabile “*in molti altri comuni*”. Di qui la decisione di rimettere nuovamente al vaglio della Consulta la valutazione di compatibilità costituzionale della predetta legge regionale.

III. – Questo in sintesi il ragionamento sviluppato dalla Corte costituzionale con la decisione in rassegna:

- f) in via preliminare, la Regione Marche non ha stabilito in linea generale – anche mediante proprie norme statutarie – criteri legali di applicazione della disposizione di cui all’art. 133, secondo comma, Cost. Ne consegue che le singole variazioni territoriali saranno il frutto di valutazioni “caso per caso”;
- g) ai fini della corretta delimitazione del concetto di “popolazioni interessate”, non è innanzitutto condivisibile l’affermazione secondo cui il coinvolgimento della totalità dei residenti è la regola mentre la consultazione di una sola parte di essi è l’eccezione;
- h) il concetto di “popolazioni interessate” costituisce, piuttosto, dato variabile in funzione degli specifici e qualificati interessi che, di volta in volta, vengono coltivati dalle popolazioni in qualche misura coinvolte, direttamente o indirettamente, nel simultaneo processo di distacco e incorporazione. Di qui l’elasticità e la variabilità

del suo contenuto ossia del perimetro delle popolazioni da consultare mediante *referendum* in simili circostanze;

i) tanto premesso, nel caso di specie è da reputare costituzionalmente compatibile la soluzione tutto sommato intermedia intrapresa dalla Regione Marche (nella scelta tra coinvolgimento della sola frazione di Marotta e coinvolgimento di tutti i residenti dei due comuni di Fano e Mondolfo è stata infatti adottata una terza via: consultazione delle popolazioni dei due stessi comuni residenti nelle aree immediatamente contigue alla frazione di Marotta). E ciò sulla base delle ragioni di seguito sintetizzate:

- i1) la diversa ampiezza territoriale e demografica dei due comuni, tale da condizionare gli esiti del voto. La legge regionale avrebbe dunque il compito, in questi casi, di riportare in equilibrio un simile delicato aspetto;
- i2) la limitata estensione del territorio oggetto di variazione territoriale;
- i3) la particolare collocazione geografica della stessa frazione territoriale (molto più vicina al centro del comune incorporante);
- i4) la particolare questione sociologica, data dalla maggiore vicinanza – in termini di abitudini e frequentazioni – degli abitanti della frazione di Marotta rispetto a quelli del Comune di Mondolfo;
- i5) il comune utilizzo (tra abitanti della frazione di Marotta e abitanti di Mondolfo) di diverse infrastrutture e servizi (farmacia, scuole, etc.);
- i6) le esigenze di omogenea amministrazione della fascia costiera, date dalla sostanziale continuità degli esistenti stabilimenti balneari;
- i7) alcun peso potrebbe invece annettersi alla diminuzione delle entrate tributarie ai danni del Comune di Fano, rappresentando una simile evenienza una costante di ogni variazione territoriale di questo tipo e, come tale, a suo tempo già ampiamente presa in considerazione dal legislatore costituente.

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

j) sul procedimento legislativo di modificazione delle circoscrizioni territoriali comunali ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost., si veda, in giurisprudenza: Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 36 (in *Foro it.*, 2011, I, 968), la quale ha dichiarato incostituzionali gli artt. 1, 2 e 3 l. reg. Puglia 25 febbraio 2010 n. 6, nella parte in cui provvedono, in assenza dell'espletamento di una preventiva consultazione popolare, a modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano. Nella citata sentenza, attraverso il richiamo alla propria precedente pronuncia n. 47 del 2003 (in *Foro it.*, 2003, I, 1643 con nota di SABATELLI), la Corte costituzionale precisa che le leggi regionali attraverso le quali si realizza la variazione della

circostrizione territoriale dei comuni, ovvero se ne dispone la variazione della denominazione, sono tipiche leggi-provvedimento, caratterizzate da un aggravamento procedurale, imposto da fonte costituzionale — l'art. 133, secondo comma, Cost. — e regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, da fonte regionale;

- k) sul procedimento di variazione delle circoscrizioni comunali si veda, in dottrina: BARBERA, *Istituzione di nuovi Comuni, variazioni di circoscrizioni comunali e principio democratico*, in *Foro Amm.*, 1969, II, 217 ss.; NANIA, *Istituzione di nuovi Comuni e omessa disciplina del referendum consultivo*, in *Giur. Cost.*, 1975, 3073 ss.; PEDRAZZA GORLERO, *Nota a Corte costituzionale 12 marzo 1975, n. 62*, in *Regioni*, 1975, 749 ss.; Id., *La consultazione delle «popolazioni interessate» nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, ivi, 1983, 1000 ss.; Id., *Art. 132*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1990, 124 ss.; Id., *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Regioni*, 1990, 1780 ss.; ROTELLI, *Art. 133*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1990, 204 ss.; POTOTSCHNIG, *Regole procedurali discendenti dalla Costituzione per l'istituzione di nuovi Comuni*, in *Regioni*, 1982, 219 ss.; PEGORARO, *La variazione delle circoscrizioni comunali: quali limiti per il legislatore regionale?*, in *Reg. gov. loc.*, 1993, 897 ss.; BIENINTESI, *Ancora in tema di istituzione di nuovi Comuni*, in *Giur. Cost.*, 1995, 3408 ss.;
- l) sul concetto di popolazioni interessate ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost., si vedano le seguenti sentenze del giudice delle leggi:
- 11) Corte cost., 13 febbraio 2003, n. 47, cit., che ha dichiarato incostituzionale la legge regionale impugnata poiché essa adotta una regola che porta ad escludere *a priori* dall'ambito della consultazione le popolazioni diverse da quelle residenti nei territori oggetto della variazione, indipendentemente da qualsiasi altro criterio d'individuazione dell'interesse e da ogni valutazione in concreto circa la sussistenza di tale interesse. La Corte ha in particolare dichiarato incostituzionale l'art. 10, 3° comma, l. reg. Lombardia 7 settembre 1992 n. 28, nella parte in cui prevedeva che al referendum indetto per l'istituzione di un nuovo comune o per il mutamento di circoscrizioni comunali partecipassero soltanto gli elettori della frazione che avesse chiesto di essere eretta in comune autonomo o di quella frazione o borgata o porzione di territorio che sarebbe stata trasferita dall'uno all'altro comune, e la l. reg. Lombardia 23 novembre 2001, n. 21, la quale aveva istituito il comune di Baranzate in provincia di Milano sulla base di una consultazione referendaria limitata alla sola frazione di Baranzate, non a seguito di

- motivata determinazione del consiglio regionale, ma in pedissequa applicazione dell'art. 10, 3° comma, l. reg. Lombardia 7 settembre 1992 n. 28;
- 12) Corte cost., 7 aprile 2000, n. 94 (in *Foro it.*, 2000, I, 2128), secondo cui *“non è dunque di per sé illegittimo che la legge regionale detti criteri per individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare, in relazione al loro essere «interessate» alla variazione”*, con la precisazione però che *“i criteri dovranno essere tali da non comportare la possibilità di una identificazione irragionevole delle popolazioni interpellate, in relazione alle circostanze e ai fattori che conducono ad individuare l’interesse su cui si fonda l’obbligo di consultazione”* e che *“soprattutto, detti criteri non potranno essere tali da condurre ad escludere dalla consultazione gruppi di popolazione per i quali non possa ragionevolmente ritenersi insussistente un interesse rispetto alla variazione territoriale proposta”*. La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 6, 1° e 2° comma, l. reg. Veneto 24 dicembre 1992 n. 25, come modificata dalla l. reg. Veneto 30 settembre 1994 n. 61, nella parte in cui, per la procedura relativa alla variazione del territorio dei comuni, escludeva a priori dalla consultazione, ai sensi dell'art. 133, 2° comma, Cost., le popolazioni residenti nei comuni coinvolti, diverse da quelle direttamente interessate, quando la variazione concernesse aree che non raggiungevano la soglia minima, rigidamente fissata, del dieci per cento della superficie totale del comune o del trenta per cento della popolazione totale del comune medesimo;
- 13) Corte cost., 15 settembre 1995, n. 433 (in *Foro it.*, 1995, I, 3065), secondo cui l'art. 133, secondo comma, Cost., esigerebbe *“la consultazione di tutta la popolazione del comune o dei comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazione”*, e che solo in *“ipotesi particolari ed eccezionali”*, in base ad *“una valutazione di elementi di fatto che dovrà effettuarsi caso per caso al momento di indire il referendum consultivo”*, potrebbe – con riguardo all’ipotesi di istituzione di nuovo comune – *“prescindersi dalla consultazione dell’intera popolazione del comune da cui una o più frazioni chiedano di distaccarsi”*;
- 14) Corte cost., 27 luglio 1989, n. 453 (in *Foro it.*, 1990, I, 1468), secondo cui l’obbligo di consultazione riguarderebbe la *“popolazione direttamente interessata”*, intesa come quella residente nelle aree destinate ad essere trasferite da un comune all’altro, escludendo che possa riconoscersi all’intera popolazione dei comuni coinvolti *“un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione che riguardano parti del territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento”*;
- m) sul concetto di *“popolazioni interessate”* alla modifica delle circoscrizioni comunali si veda, in dottrina: CECCHETTI, *Istituzione di nuovi Comuni e modificazione delle*

circoscrizioni comunali: la Corte reinterpreta il concetto di «popolazioni interessate» e rilegge le affermazioni della sent. n. 453 del 1989, in Giur. It., 1996, I, 341 ss.; NICOSIA, La Corte dice (ma non spiega) quali sono le popolazioni «interessate» alla modifica delle circoscrizioni comunali, nota a Corte costituzionale, 7 aprile 2000, n. 94, in Giur. it., 2001, 2 ss.; CALEGARI, Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle «popolazioni interessate» nella variazione delle circoscrizioni comunali, in Regioni, 2000, 750 ss.; CIOLLI, Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte, in Giur. Cost., 2000, 4371 ss.; DE SANTIS, La individuazione delle popolazioni interessate alla modifica delle circoscrizioni comunali crea ancora incertezze, nota a Corte costituzionale, ordinanza 6 febbraio 2002, n. 21, in Giur. it., 2001, 8-9; GIUPPONI, Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali ex artt. 132 e 133 Cost. : territorio che vai, interesse che trovi, in Le Regioni, 2005, 417; PINARDI, L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del titolo V, in Giur. cost., 2004, 3782; FELICETTI – SAN GIORGIO, Variazioni territoriali delle Regioni, nota a Corte cost., 21 ottobre 2011, n. 278 in Corriere Giur., 2012, 1, 122;

n) sul rapporto tra sindacato del giudice amministrativo e sindacato del giudice costituzionale in materia di variazioni territoriali si veda:

n1) Corte cost. n. 2 del 2018, cit., secondo cui la mancata previa impugnazione, davanti al giudice amministrativo, della delibera di indizione del referendum consultivo non produce inammissibilità del giudizio successivamente e direttamente incardinato, davanti alla Corte costituzionale, avverso la legge regionale con cui si dispone la variazione territoriale. Per un commento a tale decisione si veda D. NOCILLA, *La Corte prosegue sulla strada aperta dalla sent. n. 2 del 2018 e dà concreta applicazione al principio affermato dalla sent. n. 42 del 2017 (in Giur. Cost., 6, 2018, 2512) secondo cui, se da un lato "la mancata impugnazione della consultazione popolare non preclude la sindacabilità dell'atto legislativo", dall'altro lato "la pronuncia del giudice amministrativo sulla legittimità del referendum consultivo sarà sempre sottoposta alla spada di Damocle della eventuale pronuncia della Corte in ordine alla legittimità costituzionale della conseguente legge regionale d'istituzione di un nuovo comune o di variazione circoscrizionale";*

n2) Corte cost. 13 febbraio 2003, n. 47, cit., secondo cui *"le condizioni che possono giustificare la limitazione del referendum alla sola popolazione direttamente interessata alla variazione territoriale (cfr. sentenze n. 433 del 1995 e n. 94 del 2000, citate) debbono essere definite dal legislatore regionale, così che se ne possa apprezzare la ragionevolezza, e comunque la loro esistenza deve essere verificata in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al referendum, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale"* e con l'ulteriore

precisazione che al G.A. “spetterà invece il controllo giurisdizionale sulla legittimità delle determinazioni con cui quelle condizioni sono state verificate in concreto dall’organo regionale, in sede di determinazione dell’ambito del referendum; mentre a questa corte spetta soltanto la verifica della congruità costituzionale dei criteri legislativamente stabiliti per tale determinazione, oltre che la verifica della conformità del procedimento legislativo, sfociato nell’istituzione del nuovo comune, ai requisiti costituzionalmente previsti”;

- o) sui rapporti fra procedimento amministrativo e successiva legge regionale si vedano ancora i riferimenti, in dottrina e in giurisprudenza, contenuti nella citata News US del 15 giugno 2018;
- p) sul conflitto di attribuzioni anche nei confronti di atti giurisdizionali si vedano infine i riferimenti, in dottrina e in giurisprudenza, contenuti nella citata News US del 15 giugno 2018.